



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 25 lipca 2025 r.

Poz. 3328

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.115.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/90/2025 Rady Miasta Brańsk z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania.

UZASADNIENIE

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Miasta Brańsk podjęła uchwałę Nr XV/90/2025 w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia z opłat, jak również trybu ich pobierania. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 28 czerwca 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała w sposób istotny narusza art. 50 ust. 6 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”. Wobec powyższego organ nadzoru w dniu 21 lipca 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Wskazany powyżej art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej zobowiązuje radę gminy do uchwalenia szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że uchwała o przedmiotowej treści stanowi akt prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie zaś zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Postanowienia zawarte w uchwale nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 50 ust. 6 ustawy, nie powinny być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach. Naruszenie któregoś z tych wymogów, co do zasady, skutkuje nieważnością wadliwego przepisu. Takie wady legislacyjne są traktowane jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09).

Przechodząc do analizy uchwały, w pierwszej kolejności odnieść należy się do § 3, w którym Rada Miasta Brańsk postanowiła, że: „Szczegółowy zakres usług opiekuńczych, okres, ilość dni, godzin i miejsce świadczenia ustalany jest w zależności od sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej osoby, której pomoc ma być udzielona”.

W ocenie organu nadzoru powołany przepis uchwały nie stanowi materii będącej przedmiotem uchwały. Nadmieniam, że sposób ustalenia uprawnień do świadczeń w formie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych określił już ustawodawca. Przesłanki udzielania pomocy wskazał w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, zaś podstawą ich określenia jest przeprowadzenie wywiadu środowiskowego (w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej), o którym mowa w art. 106 ust. 4 i art. 107 ustawy. Tym samym stanowisko rady przyjęte w § 3 uchwały wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 50 ust. 6 ustawy.

Kolejno wskazać należy na § 4 analizowanej uchwały, w którym Rada Miasta Brańsk ustaliła zakres usług opiekuńczych i specjalistycznych. W myśl przyjętej regulacji, usługi te obejmują:

- 1) pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych tj.: sprzątanie, pranie, przygotowywanie posiłków, realizacja recept;
- 2) opiekę higieniczną tj.: mycie, kąpiel, czesanie, ubieranie, obcinanie paznokci;
- 3) pielęgnację zleconą przez lekarza tj.: podanie leków, zaopatrzenie ran;
- 4) w miarę możliwości zapewnienie kontaktów z otoczeniem tj.: spacer, kontakt z lekarzem;
- 5) pomoc w załatwieniu spraw urzędowych;
- 6) inne potrzeby wynikające z potrzeb podopiecznego tj.: ogrzewanie domu.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru przyjęte zostało z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 50 ust. 6 ustawy, bowiem rada nie została upoważniona w ww. przepisie ustawy do określenia zakresu usług opiekuńczych. Wspomnieć w tym miejscu należy, że delegacja do ustalenia zakresu usług opiekuńczych wskazana jest w art. 50 ust. 6a ustawy z zastrzeżeniem organizowania przez gminę tych usług w formie usług sąsiedzkich. Z treści uchwały nie wynika natomiast, by gmina realizowała powyższe usługi w formie usług sąsiedzkich. Na marginesie wskazuje się, że szczegółowe kwestie dotyczące specjalistycznych usług opiekuńczych reguluje rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z dnia 22 września 2005 r. w sprawie specjalistycznych usług opiekuńczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 816).

Zakwestionować również wypada § 6 uchwały (tabela), w którym ustalono warunki odpłatności wobec osób korzystających z usług. Wskazane tu progi wysokości dochodu, są podstawą do ustalenia właściwej wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze. Progi te stanowią granice poszczególnych kwot, np.: w wierszu pierwszym: do 100%, w drugim: 101% - 150%; w wierszu trzecim: 151% - 200%; w wierszu czwartym: 201% - 250% itd. Zauważyć należy, że rada pominęła wartości procentowe pomiędzy 100% a 101%; 150% a 151% itd.

Zdaniem organu nadzoru zapis ten spowoduje brak możliwości ustalenia jednoznacznej odpłatności dla osób, których dochód wynosić będzie pomiędzy tymi progami. Powyższe stanowi lukę pomiędzy progami 100% a 101%, 150% a 151%, 200% a 201% itd. i w konsekwencji budzi wątpliwość, do którego progu będzie miała prawo osoba w przypadku wyliczenia dochodu pomiędzy tym kryterium. Uznać zatem należy, że Rada Miasta Brańsk nie objęła zakresem obowiązywania uchwały podmiotów, uzyskujących ww. dochód, a tym samym w sposób niewyczerpujący zrealizowała upoważnienie ustawowe określone art. 50 ust. 6 ustawy o pomocy społecznej.

Nie można zaakceptować także § 11 uchwały, w którym Rada Miasta Brańsk uregulowała warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od przedmiotowych opłat. W ocenie organu nadzoru przyjęta regulacja uchwały nie stanowi wypełnienia delegacji wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy. W treści powołanego przepisu uchwały lokalny prawodawca określił bowiem łącznie przesłanki stanowiące podstawę częściowego lub całkowitego zwolnienia z odpłatności za usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze. Dodatkowo w ust. 4 tej jednostki redakcyjnej uchwały, prawodawca ten postanowił o otwartym katalogu przesłanek uprawniających do zwolnienia z opłat wskazując, że zwolnienie z odpłatności może nastąpić w przypadku „wystąpienia innych szczególnie uzasadnionych okoliczności powodujących istotne pogorszenie sytuacji materialnej osoby samotnie gospodarującej lub rodziny”.

Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z dnia 12 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/OI 8/19 „Określenie: "szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat" oznacza, że warunki te muszą być określone w sposób szczegółowy i jednoznaczny. Muszą być zatem, jako warunki szczegółowe, ustalone odrębnie dla zwolnienia całkowitego i częściowego”.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że uchwała o analizowanej treści jest aktem prawa miejscowego. Dlatego też w ocenie organu nadzoru, przesłanki warunkujące częściowe lub całkowite zwolnienie z odpłatności za omawiane usługi powinny być określone precyzyjnie, bez możliwości ich dowolnej interpretacji.

Biorąc pod uwagę całokształt badanej uchwały stwierdzić należy, że rada nie wypełniła w pełni delegacji ustawowej wynikającej z art. 50 ust. 6 ustawy, a także przekroczyła delegację ustawową z tego przepisu. Wobec powyższego postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Zastępcą Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Bożena Gołębiowska